

А
К 642

на правах рукописи

КОНДРАШОВА Инна Сергеевна

**РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ В РАЗВИТИИ
ТРАНЗИТАРНОЙ ЭКОНОМИКИ РОССИИ**

Специальность 08.00.01 -- Экономическая теория

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук



ТАМБОВ
2002
НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА
Уральского Государственного университета
г. Екатеринбург

Работа выполнена на кафедре экономической теории и общих экономических дисциплин Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина.

Научный руководитель: Заслуженный деятель науки РФ
Юрьев Владислав Михайлович
доктор экономических наук,
профессор;

Официальные оппоненты: Заслуженный деятель науки РФ
Журавлева Галина Петровна
доктор экономических наук,
профессор;

Дейнега Анатолий Никифорович
кандидат экономических наук,
доцент;

Ведущая организация: Институт экономики и управления
г. Санкт-Петербург

Защита состоится 4 июля 2002 года, в 15 часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.261.01 при Тамбовском государственном университете имени Г.Р. Державина по адресу: г. Тамбов, ул. Интернациональная 33, Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина, ауд. 212

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина.

Автореферат разослан « 3 » июня 2002 года.

Ученый секретарь Регионального
Диссертационного совета
кандидат экономических наук,
профессор



Т.А. Гостилович

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Актуальность диссертационной работы определяется чрезвычайно высокой значимостью института собственности в экономическом и социальном развитии общества. Движение экономики России к рыночной системе хозяйствования неизбежно вызывает трансформацию отношений собственности, совершенствование форм и методов ее реализации. Поэтому именно в проблемах собственности сегодня переплетаются важнейшие теоретические и практические вопросы становления экономики рыночного типа. Речь идет о переходе от экономики господства государственной собственности, на базе которой хозяйственные процессы регулируются преимущественно государственными органами, - к экономике, в которой нарастает многообразие видов собственности и субъектов хозяйствования.

Особую актуальность исследование вопроса о роли государственной собственности в условиях перехода от централизованной экономики к рыночной приобрело с возникшим на практике и все более увеличивающимся расхождением между ее потенциальными возможностями и их реализацией в нашей стране. В 80-е годы в руках государства было сосредоточено около 90 процентов основных производственных фондов страны. Государственная собственность оказалась обюрокраченной и оказанной, недостаточно восприимчивой к достижениям научно-технической революции. В 90-х годах полным ходом шел процесс приватизации, то есть передачи государственной и муниципальной собственности в частную собственность юридических и физических лиц. Следствием данных институциональных изменений явилось сокращение удельного веса госсектора в экономике и концентрация деловой активности в частном секторе.

В настоящее время с учетом заметного снижения роли приватизации в формировании бюджетных доходов на передний план выдвинулась проблема эффективного управления государственной собственностью в целях пополнения доходов бюджетной системы на трех основных уровнях. Вместе с тем реформа управления государственным имуществом не сводится лишь к обеспечению бюджетных доходов государства. Сохранение в собственности государства значительного числа пакетов акций стратегических и иных предприятий, передача прав собственности от одного субъекта хозяйственных отношений к другому (без изменения статуса государственной собственности), межведомственные конфликты прямо влияют на эффективность соответствующих предприятий и, более широко, на состояние инвестиционного климата в России. В этом смысле проблема рационализации использования государственной собственности становится одним из важнейших фак-

торов развития экономической системы, что обусловило выбор темы диссертационной работы.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационной работы является выявление специфической роли государственной собственности в транзитарной экономике РФ и выработка соответствующих рекомендаций по повышению ее эффективности, применительно к сложившейся трехуровневой системе управления.

Для достижения поставленной цели были определены следующие задачи:

- уточнить определение государственной собственности в качестве экономической категории;
- выявить специфическую роль государственной собственности в процессе трансформации и развития хозяйственной системы;
- проанализировать трехуровневую структуру государственной собственности в транзитарной экономике РФ;
- выявить проблемы управления государственной собственностью в корпоративном секторе в контексте правового регулирования реформы собственности;
- произвести анализ структуры государственной собственности по отраслевому признаку и региональной принадлежности;
- предложить программу мер по повышению эффективности управления государственной собственностью на федеральном, региональном и местном уровнях.

Объектом исследования является трехуровневая система государственной собственности Российской Федерации.

Предмет исследования составляют экономические отношения собственности и ее институтов в условиях транзитарной экономики.

Теоретическая и методологическая основа исследования.

Методологической основой исследования послужила материалистическая теория познания, включающая в себя диалектические принципы единства и различия формы и содержания, диалектики общего и частного, развития через противоречия, восхождения от абстрактного к конкретному, единства исторического и логического. В диссертационной работе наряду с общенаучными методами познания: системным, структурно-функциональным анализом, индукцией и дедукцией, группировкой, сравнением, обобщением; использованы и частно-научные: экономико-статистический, исторический.

Теоретические аспекты, представленные в работе, имеют основой труды зарубежных и отечественных ученых-экономистов по проблемам собственности, а также законодательные и нормативные акты по вопросам регулирования отношений собственности, распределения прав собственности между

различными субъектами в Российской Федерации. А также социально-экономические исследования процессов, протекающих в современной российской экономике.

Информационную базу диссертационной работы составляют сведения Госкомстата Российской Федерации, зарубежных государств, социально-экономических исследований.

Степень разработанности проблемы. Вторая половина XX века обратила внимание экономистов-исследователей на проблему места и роли государственной собственности в экономической системе как фактора устойчивого экономического роста и макроэкономической стабильности. Мировой экономической теорией накоплен богатый опыт теоретических исследований и практических рекомендаций по регулированию отношений собственности в целом, и осмыслению того, какое место должно принадлежать государственному сектору и какие его формы должны способствовать развитию экономики при определенной экономической конъюнктуре. Значительное место эти проблемы занимали в трудах Г.Ф. Гоббса, П. Лафарга, а в последствии Дж. Бьюкенена, Дж. Кейнса, Я. Кронрода, К. Маркса, Р. Масгрейва, П. Самуэльсона, Й. Шумпетера, Ф. Энгельса и ряда других ученых. Не обошли их своим вниманием российские ученые Бердяев Н.А., Богданов А.И., Ильин И.А., Плеханов Г.В. и др.

Современное осмысление проблемы роли и места государственной собственности содержится в работах Л.И. Абалкина, А.П. Дубнова, В.В. Куликова, К.А. Улыбина, К.А. Хубиева и др. экономико-правовые аспекты собственности были предметом исследования в трудах таких ученых, как И. Бёбель, С. Пейович, Е. Суханов, Е. Фурубот, Д. Шмидхен и др.

В работах названных авторов и других специалистов глубоко и всесторонне проанализированы многие стороны и проблемы функционирования государственной собственности в экономических системах. Вместе с тем, критический анализ указанных исследований показывает, что ряд важных проблем остается недостаточно изученным. Мало исследованы вопросы качественных критериев, определяющих размеры государственного сектора, специфических функций государственной собственности в условиях формирования многоукладной экономики России, рационализации ее использования на различных уровнях, проблема эффективного управления государственной собственностью.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

- Определена особая роль и место государственной собственности в транзитной экономике России.

- Выделены специфические черты присущие системе управления государственной собственностью применительно к корпоративному сектору транзитарной экономики РФ.
- Сформулированы региональные и отраслевые особенности структуры государственной собственности российской экономики.
- Разработана программа мер по повышению эффективности управления государственной собственностью на федеральном, региональном и местном уровнях.

Структура диссертационной работы была определена в соответствии с необходимостью решения поставленных научных задач. Диссертация состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения, списка использованной литературы, включающего 186 источников.

Структура и логика работы согласуется с предметом и целью исследования, что отражено в оглавлении диссертации.

Работа изложена на 151 листе и сопровождается 3 схемами и 10 таблицами.

Практическая значимость исследования. Основные выводы и положения могут быть использованы при разработке механизмов эффективной реализации отношений собственности на государственных предприятиях различных уровней в современных условиях.

Теоретические положения работ были использованы в преподавании учебных курсов «Основы экономической теории», «Теория государственного сектора», «Государственное регулирование экономики».

Апробация работы. Основные положения диссертационной работы докладывались на ежегодных научных конференциях Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина, межрегиональной научно-практической конференции «Тенденции развития и характер экономической реформы России: региональный аспект». Результаты исследования использовались при чтении курса «Государственное предпринимательство» в рамках региональных программ переподготовки учителей по проекту ТАСИС.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, характеризуется степень ее разработанности, формулируется цель и задачи исследования, определяется предмет и объект исследования, научная новизна, раскрываются практическая значимость и апробация работы.

1 глава работы - «Особенности процесса формирования государственной собственности в транзитарной экономике».

В трех параграфах первой главы автором рассматривается:

В первом параграфе первой главы «Государственная собственность как экономическая категория» автор формулирует методологические принципы и теоретические подходы к исследованию государственной собственности как экономической категории.

Категория (от греч. – признак) – общее, фундаментальное понятие, отражающее наиболее существенные закономерные связи и отношения реальной действительности. Выявление основных элементов категориального аппарата экономической науки позволяет раскрыть логику ее развития, закономерного преобразования.

В силу этого в первом параграфе диссертации государственная собственность определена в качестве экономической категории, что позволяет рассматривать ее сущность как результат обобщения опыта исторического развития и реализации в практической деятельности людей.

Основу любой экономической системы составляют отношения собственности, представляющие собой совокупность отношений между участниками экономической деятельности по поводу присвоения средств производства, материальных и духовных благ в интересах вполне определенных социальных групп, классов, а также всех членов общества. Категорию «собственность» можно охарактеризовать как достаточно неоднородную с точки зрения дефиниции понятия. Представляется, что полное определение такого сложного понятия как «собственность» можно достичь только теоретическим, внутренне субординированным развертыванием всей системы категорий, выражающих всю систему отношений присвоения.

Кроме того, исследование собственности затруднено в связи с ее комплексным характером, отсутствием терминологического единства в определениях, необходимостью изучения сложных объектов (индивида или предприятия, стремящихся извлечь максимальную выгоду) и эволюцией института собственности.

Отношения собственности образуют сложную систему, в основе которой лежит система производственных отношений, обуславливающая сущность собственности в определенном обществе. Отметим весьма важную особенность: в отличие от прав владения и пользования, право распоряжения имуществом может принадлежать только его собственнику, а, следовательно, и наделяет последнего абсолютной властью в обществе. Отсюда следует, что собственность – право, обремененное обязанностью: социальной ответственностью.

Обратимся к понятию «форма собственности». Под формой собственности понимается специфический характер принадлежности материальных факторов производства его основным субъектам. В данном случае форма собственности – это критерий, характеризующийся по признаку субъекта соб-

ственности, определяющий принадлежность разнообразных объектов собственности субъекту единого социума.

В укрупненном представлении совокупность форм собственности можно представить следующим образом:

- общенародная собственность, обладающая общей и равной доступностью для всех членов общества, представленная ресурсами недр, основными производственными фондами, оборотными средствами; являющаяся частью общенародной собственности, передаваемой органами народовластия в ведение государственных органов на условиях делегирования ответственности;
- региональная государственная собственность, переданная в ведение и распоряжение региональных государственных органов;
- коммунальная, муниципальная собственность, переданная в ведение и распоряжение местных органов власти;
- коллективная собственность, которая представляет собой неделимую часть вышеозначенных форм собственности, переданную на определенный срок в ведение и распоряжение коллективу предприятия (либо арендованную, либо выкупленную коллективом) и используемую в соответствии с действующим законодательством;
- совместная долевая собственность, представляющая собой делимое имущество, созданное, приобретенное, первоначально принадлежащее членам ассоциированных групп, используемое ими по своему усмотрению с соблюдением установленных законом правил и ограничений;
- индивидуальная собственность - в виде имущества, предметов, информации, принадлежащих лично индивидууму и используемых с соблюдением правовых норм, распространяющихся на граждан-собственников;
- собственность общественных организаций, групповая, семейная собственность.

Многообразие форм собственности выступает основой полноценной конкуренции – главного инструмента, саморегулирующего рыночную экономику. Однако, как показывает исторический опыт развития экономических систем, для формирования цивилизованной экономики недостаточно факторов самоорганизации, необходима также государственная организация (управление). Последняя является ее внутренним элементом. В то же время это внешний элемент по отношению к ее самоорганизации. Вследствие этого рыночный механизм самоорганизации и государственное регулирование (управление) действуют одновременно, противореча и переплетаясь.

Таким образом, государственная собственность предполагает существование доверительных отношений между обществом и государством. Государство устанавливает правила, согласно которым определенная доля част-

ной собственности отчуждается в пользу государства. Общество доверяет государству часть своего имущества для осуществления необходимых ему (обществу) функций.

Во втором параграфе первой главы «Специфика места и роли государственной собственности в транзитарной экономике России» автор исследования проводит анализ динамики становления и развития различных форм собственности на современном этапе транзитарной экономики России.

Одной из сторон исследования данного процесса является осмысление результатов приватизации, определение структуры форм собственности, выявление ее динамики и тенденций.

Место собственности в системе общественных отношений представлено в схеме 1.

Схема 1.

Место собственности в системе общественных отношений



Накануне реформ российская экономика представляла практически полный монолит государственной собственности. В процессе начавшихся во второй половине 80-х гг. реформ институциональная структура хозяйства стала усложняться. Появление после принятия соответствующих законодательных актов лиц, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, кооперативов, перешедших на аренду государственных предприятий в значительной мере, создало предпосылки частного сектора и массовой приватизации государственных предприятий после 1991 г.

Для последующей эволюции государственной собственности и появления смешанной собственности на базе имущества бывших госпредприятий более важное значение имело возникновение многочисленных структур, создававшихся отраслевыми органами управления и альянсами госпредприятий. К началу 1992 г. в России существовали около 3,1 тыс. ассоциаций, 227 концернов, 189 союзов и 123 консорциума. В условиях начинавшейся приватизации именно эти структуры могли считаться основными претендентами на управление закрепляемыми в государственной собственности пакетами акций.

Государственная собственность выполняет ряд важнейших для экономики функций. Наиболее важные среди них следующие:

- государственная собственность создает материальные предпосылки для обеспечения устойчивого воспроизводства общественного капитала. Это становится возможным потому, что государству на различных уровнях, как правило, принадлежат отрасли и сферы экономики, имеющие общенациональное значение, ключевые отрасли инфраструктуры;
- она позволяет государству быть самостоятельным элементом в экономических правоотношениях с другими субъектами собственности внутри страны и за рубежом, является гарантом многих международных и внутренних договоров и соглашений, межгосударственного залогового права;
- государственная собственность обеспечивает функционирование капиталоемких отраслей, производств и сфер экономики, имеющих высокий уровень обобществления и требующих таких капиталовложений, которые не под силу частному капиталу;
- государство создает благоприятные условия для развития частного предпринимательства, принимая на себя долю издержек в тех сферах деятельности, которые не выгодны корпоративному сектору;
- государственная собственность обеспечивает функционирование некоммерческой социальной сферы и производство общественных благ, национальную безопасность;
- государственная собственность позволяет сглаживать последствия кризисов, мобилизуя ресурсы на быстрейший выход из них путем снижения налогообложения и использования государственных резервных фондов, национализируя собственность обанкротившихся предприятий и т.д.

Процесс преобразования форм собственности сочетался в российской экономике с реорганизацией целых отраслей и изменением их организационно-управленческих структур.

За последние 10 лет (с 1991 по 2001 гг.) удельный вес государственной собственности в российской экономике сильно уменьшился и продолжает сокращаться.

Несмотря на осуществление широкомасштабной программы приватизации и бурное развитие частного капитала в 90-е годы государство продолжало сохранять серьезные имущественные позиции в экономике. Однако, основной формой их реализации в настоящее время являются не предприятия государственной и муниципальной собственности, а участие государства в капитале ранее приватизированных предприятий, которые в основном составляют российскую «смешанную собственность». Причем ведущей формой таких предприятий являются акционерные общества и корпорации.

В третьем параграфе первой главы **«Трехуровневая структура государственной собственности в транзитарной экономике РФ»** автор раскрывает механизм формирования структуры государственной собственности современной российской экономики на основе имеющейся законодательной базы. В последние годы в России идет процесс формирования сложной многоуровневой системы государственной собственности, соответствующей федеральному устройству российского государства.

К **первому уровню** отнесены объекты исключительно федеральной собственности, которые ни в каких ситуациях не подлежат ни разгосударствлению, ни приватизации: объекты, составляющие основу «национального богатства России»; объекты, необходимые для обеспечения функционирования органов государственной власти и решения общероссийских задач; объекты оборонного производства; объекты отраслей, обеспечивающих жизнедеятельность народного хозяйства. Большинство объектов, находящихся в исключительной федеральной собственности, не могут быть использованы в коммерческих целях и находятся вне сферы действия рыночных принципов. На содержание таких объектов требуется осуществление бюджетных расходов. Содержание таких объектов эффективно с точки зрения общественных целей.

Второй уровень – объекты собственности субъектов РФ. Данная группа представлена предприятиями всех отраслей экономики.

Третий уровень – объекты, относящиеся к местной, муниципальной собственности.

В России объекты государственной собственности могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов федерации (региональная собственность) и собственности органов местного самоуправления. Разграничение собственности между уровнями власти связано с характером конституционного устройства России, являющейся федеративным государством. Целью разграничения собственности является обеспечение наибольшей эффективности в достижении задач, поставленных перед государством, посредством гибкого управления ресурсами государства: децентрализация управления ресурсами в пользу региональных и местных властей либо объединение ресурсов федерации и ее членов в случае такой необходимости.

Задачи и цели федерации приоритетны и вследствие этого субъекты федерации ограничивают свои полномочия и компетенцию.

Для России в условиях транзитарной экономики разграничение собственности по уровням публичной власти характеризуется незавершенностью, недостаточной нормативно-правовой базой, отсутствием единого системного подхода к данному вопросу.

Для трехуровневой государственной собственности современного этапа характерны следующие черты.

Первая отличительная черта присуща государствам с федеративным устройством. Федерация, в отличие от унитарного государства, состоящего только или в основном из административно-территориальных единиц, состоит из государств членов или государственных образований, сохраняющих определенную политико-юридическую самостоятельность.

Вторая характерная черта государственной собственности заключается в том, что ее масштабы таковы, что государственные органы и органы местного самоуправления можно рассматривать как крупнейших собственников.

Можно утверждать, что удельный вес государственной и муниципальной собственности в России продолжает оставаться высоким по сравнению с индустриально развитыми странами.

Третья характерная черта государственной собственности заключается в ее всеобъемлющем характере, то есть государство вправе обладать такими объектами, которых не может и не должно быть у другого собственника, а так же в особых способах приобретения имущества, которые отсутствуют у любого другого собственника (налоги, сборы, пошлины, конфискация, национализация). Данная черта присуща государственной собственности во всех странах и Россия не является исключением.

Четвертая характерная черта государственной собственности заключается в том, что имущество, находящееся в государственной собственности подразделяется на распределенное и нераспределенное. Распределенное имущество - закрепляется за государственными предприятиями и учреждениями на ограниченном вещном праве, то есть на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

2 глава работы - «Мероприятия по повышению эффективности государственной собственности в России».

В трех параграфах второй главы автором рассматриваются:

В первом параграфе второй главы «Создание условий развития систем управления государственной собственностью в корпоративном секторе» автор диссертационной работы рассматривает следующие ключевые факторы.

Управление государственной собственностью в корпоративном секторе определено в диссертационной работе как система организационно-экономических отношений между различными субъектами (субъектами и менеджерами) по поводу организации воспроизводства и использования объектов государственной собственности посредством организационно-экономических функций, форм и методов с целью обеспечения реализации основополагающих и экономических интересов общества и государства.

Повышение эффективности производства происходит тогда, когда изменение форм собственности сопровождается коренной трансформацией системы управления. Управление государственной собственностью имеет две составляющие: с одной стороны, управление ее трансформацией в частную собственность до рационального уровня, с другой, управление ее воспроизводством и использованием.

Проиллюстрируем ситуацию в корпоративном секторе следующими статистическими данными, представленными в таблице 1.

В свою очередь, управление государственной собственностью требует четкого определения объектов и субъектов государственной собственности и учета их особенностей. К первым, как правило относятся участки земли сельскохозяйственного назначения, большая часть природных ресурсов, средства производства государственных предприятий, финансы, ценные бумаги и многое другое. Вторыми выступают федеральное государство, субъекты федерации, субъекты муниципальной собственности.

Следствием сохранения за государством значительной степени имущественного контроля во многих отраслях экономики стало возникновение проблемы управления принадлежащей ему собственности, главным образом, в созданных в ходе приватизации акционерных обществах.

На сегодняшний день можно выделить несколько типов организационно-управленческих структур, характерных для корпоративного сектора России, и являющихся результатом эволюционных изменений. Они сопровождаются поступательным качественным совершенствованием систем управления государственными предприятиями.

Первый тип структур представлен бывшими государственными предприятиями, которые, в основном сохранив свой имущественный комплекс, унаследованный от дореформенного периода, стали акционерными обществами с контрольным или просто крупным пакетом акций, специально закрепленным в государственной собственности, без предварительной реорганизации на предприватизационной стадии и различных форм принудительной интеграции в более крупные структуры. К ним примыкают и компании, в уставной капитал которых включалась "Золотая акция", дававшая государству определенные возможности влиять на деятельность АО, а также АО с

Таблица 1.

**Государственная собственность в корпоративном секторе в 90-е гг.
(по оценкам МГИ РФ)¹**

Источник и период, к которому относятся данные	Всего предприятий с участием государства в капитале	по степени участия в уставном капитале				
		до 25%	25-50%	более 50%	100%	"Золотая акция"
за 1992-1994 гг.	...	...	...	1976*	...	1004
лето 1995 г.	...	...	...	2300*	...	1004**
на 1 января 1996 г.	...	...	...	698*	...	1317
на 1 января 1997 г.	6490***	531	1037	286	...	1351
Всероссийское совещание "О состоянии и перспективах акционерных обществ в Российской Федерации" 10 февраля 1998 г. (на 1 января 1998 г.)	4866****	1400	2004	831	...	631
Перечень АО, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, закрепленные в федеральной собственности акции которых не подлежат досрочной продаже (июль 1998 г.)	697	90	458	149		-
Проект Концепции управления Государственным имуществом (октябрь 1998 г.)	4892*****	1423	2312	656	...	579
Греф Г. (на 1 ноября 1998 г.)	4476***	1173	1291	470	382	580
Моложавый С. (май 1999 г.)	3929****	854	1636	489	364	586
Концепция управления Государственным имуществом и приватизации (сентябрь 1999г.)	3896*****	863	1601	470	382	

* - закреплены 51% пакеты акций;

** - за 1992-1994 гг.;

*** - все хозяйственные общества с долей федеральной собственности (включая товарищества и т. д.) по Реестру собственности РФ (данные по доле участия государства в уставном капитале - только по акционерным обществам);

¹ Источник: Российская экономика в 1995 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 14). М., ИЭППП, март 1996 г., с. 154-155; Российская экономика в 1996 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 16). М., ИЭППП, март 1997 г., с. 177; Российская экономика в 1997 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 18). М., ИЭППП, март 1998 г., с. 265; Государство и акционерные общества. Всероссийское совещание "О состоянии и перспективах акционерных обществ в Российской Федерации". - Журнал для акционеров, 1998, № 3 (71), с. 2-5; Постановление Правительства РФ от 17 июля 1998 г. № 784; Греф Г. "Ответственность за состояние управления". - Журнал для акционеров, 1999, № 1 (81), с. 3; Моложавый С. "Роль государства в формировании среды для корпоративного управления". Доклад на конференции "Корпоративное управление в России". М., 31 мая-2 июня 1999 г.; Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации", Постановление Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1024.

**** - только акционерные общества;

***** - все хозяйственные общества с долей федеральной собственности, включая 4440 открытых акционерных обществ (ОАО), 398 закрытых акционерных обществ (ЗАО), 54 общества с ограниченной ответственностью и товарищества (ООО и ТОО) (без АО с "Золотой акцией", размер доли государства в 501 АО уточнялся);

***** - все хозяйственные общества с долей федеральной собственности, включая 3611 ОАО, 251 ЗАО, 34 ООО и ТОО.

остаточными пакетами акций в собственности государства. С точки зрения корпоративного управления важным во всех этих ситуациях является то, каким образом будут представлены интересы государства в органах управления таких АО.

Второй тип структур представлен холдинговыми компаниями, получившими в последние годы широкую известность благодаря своей значимости для российской экономики и влиянию на хозяйственно-политические процессы в современной России.

Третий тип структур представлен государственными предприятиями (компаниями) "Роснефть" и "Росуголь", созданными в 1992 г. для коммерческого управления закрепленными в федеральной собственности пакетами акций объединений и предприятий нефтяной (те, что не были интегрированы в новые компании) и угольной промышленности, а также смежных с ними отраслей (нефтепереработка, строительство шахт, производство машин и оборудования для угольной промышленности и т. п.). Эти государственные компании, не являясь формальными собственниками капитала (подобно "Газпрому"), осуществляли от имени государства функции холдинговых компаний по отношению к бывшим государственным предприятиям и объединениям, ставшими в ходе приватизации акционерными обществами, параллельно занимаясь осуществлением государственной поддержки предприятий и промышленной политики.

Как и большинство стран с переходной экономикой, Россия сталкивается с "неуправляемостью" государственных пакетов акций в новообразованных корпорациях. Решение изначально непростой задачи усложняется большими объемами государственной собственности в корпоративном секторе и трудностями формирования нормативно-правовой базы, которая складывалась фрагментарно в течение длительного времени. Свою отрицательную роль играет и общая слабость правового регулирования вопросов собственности и контроля в экономике. Решение этих вопросов является приоритетом экономической политики государства в сфере управления своим имуществом.

Во втором параграфе второй главы «Повышение роли эффективного государственного собственника в транзитарной экономике РФ» содер-

жаты мероприятия, способствующие становлению эффективной системы управления государственной собственностью.

В диссертационной работе проведен отраслевой анализ системы управления государственной собственностью. (Таблица 2)

Таблица 2.

**Отрасли, в которых государство сохраняло значительное участие*
в капитале акционерных обществ в ходе приватизации в России
в 1994-1999 гг.¹**

Отрасли	Количество предприятий с контрольным пакетом акций, закрепленным в государственной собственности**		Количество предприятий, имеющих «Золотую акцию» в уставном капитале**	
	единиц	доля в общем количестве созданных АО, %	единиц	доля в общем количестве созданных АО, %
- с преобладанием государственного участия в капитале посредством контрольного пакета акций				
Трубопроводный транспорт	2	100,0	0	0,0
связь	72	65,5	4	3,6
Топливная промышленность	188	58,8	12	3,8
Воздушный транспорт	11	57,9	4	21,1
Внутренний водный транспорт	28	53,8	8	
Морской транспорт	7	46,7	0	0,0
электроэнергетика	25	39,7	2	3,2
Жилищно-коммунальное хозяйство	132	36,3	16	4,4
Промышленный железнодорожный транспорт	8	26,7	1	3,3
Оптовая торговля	99	25,3	33	8,4
Здравоохранение, физкультура и соц-обеспечение	8	22,2	5	13,9
Машиностроение (без металлообработки)	147	17,9	137	16,7
- с преобладанием государственного участия в капитале посредством выпуска «Золотой акции»				
Цветная металлургия	22	23,2	26	27,4
Наука и научное обслуживание	89	19,4	108	23,6
Культура и искусство	6	18,8	7	21,9
Справочно: по всей экономике	2711	18,2	1481	10,0

¹ Источник: Статистические бюллетени о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (объектов) за январь-декабрь 1994 (с.26-27), 1995 (с.36-37), 1996 (с. 36-37), 1997 (с.36-37), 1998 (с. 62-63, 125-126), 1999 (с. 62-63, 125-126). Госкомстат России.

**- общее участие государства в капитале (через контрольный пакет акций и выпуск «Золотой акции») распространяется на 30% и более АО, созданных в отрасли в результате приватизации;*

*** - рассчитано как сумма величин за каждый год в указанный период и не означает количества АО с участием государства к началу 2000 г., поскольку к настоящему моменту часть из ранее закрепленных пакетов акций уже продана.*

Данные табл. 2 позволяют разделить все упомянутые в ней отрасли по типу государственного влияния на 2 группы: 1) с преобладанием государственного влияния посредством закрепления контрольного пакета акций (трубопроводный, воздушный, внутренний водный, морской, промышленный железнодорожный (не общего пользования, вне системы МПС) транспорт, связь, топливная промышленность, электроэнергетика, жилищно-коммунальное хозяйство, оптовая торговля, здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение); 2) с преобладанием государственного влияния посредством выпуска «Золотой акции» (цветная металлургия, наука и научное обслуживание, культура и искусство).

Среди основных методов создания эффективного собственника государственного имущества на различных уровнях экономики РФ, включая региональный и муниципальный уровни, особое внимание уделяется следующим: институт представителей, коллегии, доверительное управление (траст), холдинги. В последние годы особенно отчетливо стала наблюдаться активизация усилий руководства субъектов Федерации по вовлечению в процесс управления собственностью и ее использования по всем направлениям, важнейшим из которых стало создание холдингов локального масштаба на региональном уровне путем использования в качестве их ядра как пакетов акций оставшихся в собственности государства после приватизации, так и внесение в их уставной капитал вкладов в иной форме.

Региональный анализ системы управления государственной собственностью приведен в таблице 3.

Анализ регионального среза сохранения государственного влияния в АО после приватизации за 1993-1999 гг. позволяет нарисовать следующую картину.

Из 3125 АО с закреплением в государственной собственности пакетов акций наибольшее абсолютное количество (1859 или 59,5%) приходится на 17 регионов, включая Кемеровскую область (276 АО), Татарстан (200), Тюменскую область (196) (вместе с Ханты-Мансийским (101), Ямало-Ненецким (37) автономными округами), Кабардино-Балкарию (158), Омскую (126), Нижегородскую (116), Новосибирскую (111) области, Москву (107), Краснодарский край (87), Свердловскую область (70), Коми (67), Саратовскую (65), Ростовскую (64) области, Башкортостан (60), Ивановскую (53), Иркутскую (52), Челябинскую (51) области.

Таблица 3.

**Регионы, в которых государство сохраняло значительное участие*
в капитале акционерных обществ в ходе приватизации в России
в 1993-1999 гг. акционерных обществ в ходе приватизации в России
в 1993-1999гг.¹**

Регионы	Количество предприятий с контрольным пакетом акций, закрепленным в государственной собственности**		Количество предприятий, имеющих «Золотую акцию» в уставном капитале**	
	единиц	Доля в общем количестве созданных АО, %	единиц	Доля в общем количестве созданных АО, %
<i>- с преобладанием государственного участия в капитале посредством контрольного пакета акций</i>				
Кабардино-Балкария	158	67,8	29	12,4
Чукотский автономный округ	16	53,3	0	0,0
Кемеровская область	276	39,5	8	1,1
Ингушетия	20	39,2	0	0,0
Татарстан	200	36,8	171	31,4
Ямало-Ненецкий автономный округ	37	31,9	26	22,4
Карелия	35	29,9	7	6,0
Ханты-Мансийский автономный округ		29,1		
Коми	67	26,3	28	11,0
Омская область	126	26,0	23	4,7
Тюменская область (включая автономные округа)	196	22,3	71	8,1
Магаданская область	30	18,6	5	3,1
Новосибирская область	111	18,1	44	7,2
Северная Осетия-Алания	14	15,6	4	4,4
<i>- с преобладанием государственного участия в капитале посредством выпуска «Золотой акции»</i>				
Башкортостан	60	12,7	260	55,2
Москва	107	11,8	144	15,9
Читинская область	11	4,4	39	15,6
Справочно: по всей стране	3125	11,0	1679	5,9

*- общее участие государства в капитале (через контрольный пакет акций и выпуск «Золотой акции») распространяется на 20% и более АО, созданных в отрасли в результате приватизации;

¹ Источник: Сравнительные показатели экономического положения регионов РФ. М., Госкомстат России, 1994, с. 326-328; Статистические бюллетени о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (объектов) за январь-декабрь 1994 (с. 28-30), 1995 (с. 38-40), 1996 (с. 38-40), 1997 (с. 38-40), 1998 (с. 58-61, 121-124), 1999 (с. 58-61, 121-124). М., Госкомстат России.

*** - рассчитано как сумма величин за каждый год в указанный период и не означает количества АО с участием государства к началу 2000 г., поскольку к настоящему моменту часть из ранее закрепленных пакетов акций уже продана.*

Из 1679 АО, имеющих “Золотую акцию” наибольшее абсолютное количество (878 или 52,3%) относится к 10 регионам, включая Башкортостан (260 АО), Татарстан (171), Москву (144), Тюменскую область (71) (вместе с Ханты-Мансийским (12) и Ямало-Ненецким (26) автономными округами), Краснодарский край и Новосибирскую область (по 44), Красноярский край (40), Московскую область (36), Ставропольский край и Саратовскую область (по 34).

Однако очевидно, что для оценки степени влияния государства на ситуацию в том или ином регионе гораздо более важными являются относительные показатели, т. е. удельный вес АО с различными формами участия государства в капитале в общей численности АО, созданных за 7 лет (1993-1999 гг.) (таблица 3).

Оценивая степень влияния государства на ситуацию в том или ином регионе, исходя из удельного веса АО с различными формами участия государства в капитале в общей численности АО, созданных за 7 лет (1993-1999 гг.), можно выделить регионы с наиболее значительным влиянием государства (на 1/5 и более всех созданных АО) и разделить их по типу государственного влияния на 2 группы:

1) с преобладанием государственного влияния посредством закрепления контрольного пакета акций (Карелия, Коми, Татарстан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Северная Осетия, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Тюменская область, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий, Чукотский автономные округа; максимальные по стране доли АО с закреплением пакета акций в собственности государства зафиксированы в Кабардино-Балкарии (67,8%) и Чукотском автономном округе (53,3%); в остальных вышеперечисленных регионах они составляют от 15% до 40%);

2) с преобладанием государственного влияния посредством выпуска “Золотой акции” (Москва, Башкортостан, Читинская область; максимальная по стране величина доли АО с включением в уставной капитал “Золотой акции” отмечена в Башкортостане (55,2%), второй по России показатель - в Татарстане (31,4%), вошедшем, тем не менее, в первую группу регионов).

Что касается остальных регионов страны, где совокупный удельный вес АО с сохранением государственного влияния оказался меньше 1/5, то необходимо отметить, что в их подавляющем большинстве закрепление контрольного пакета акций при создании АО использовалось чаще, чем включение в уставный капитал “Золотой акции”. Исключение составляют Костром-

ская, Кировская области, Марий-Эл, Бурятия, Хакасия, Красноярский край, Амурская область. В Санкт-Петербурге, Новгородской, Псковской, Владимирской, Орловской, Пермской областях, Карачаево-Черкессии, Ставропольском и Приморском краях, Ненецком и Агинском Бурятском автономных округах, обе формы государственного влияния использовались примерно на паритетной основе. В Самарской области, Саха (Якутии), ряде автономных округов статистикой не зафиксировано ни одного случая выпуска "Золотой акции".

Весьма любопытной является и группа из 25 регионов, где совокупный удельный вес АО с сохранением государственного влияния являлся минимальным (менее 1/10). В нее вошли Архангельская, Вологодская, Калининградская области, Санкт-Петербург, Брянская, Калужская, Орловская области, Мордовия, Чувашия, Кировская, Воронежская, Курская, Тамбовская, Волгоградская, Пензенская, Самарская, Ростовская области, Дагестан, Карачаево-Черкессия, Республика Алтай, Алтайский край, Хакасия, Саха (Якутия), Усть-Ордынский и Агинский Бурятские автономные округа. Абсолютный минимум (не считая ряда малозначимых в экономическом отношении автономных округов) отмечен в Самарской области – 1,5%.

В третьем параграфе второй главы «Меры по совершенствованию трехуровневой системы государственной собственности» автор излагает мероприятия краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного характера, направленные на совершенствование механизма управления государственной собственностью на различных уровнях.

Приоритетом внимания государства как эффективного собственника должны стать унитарные предприятия. В настоящее время в Российской Федерации насчитывается 13786 унитарных предприятий и 23 099 учреждений. Функции по управлению унитарными предприятиями четко не разделены между федеральными органами исполнительной власти. К настоящему времени осложнились управленческие отношения органов власти и унитарных предприятий. Восстановление управляемости ими – первоочередная задача.

Велик соблазн восстановить дисциплину, исполнительность и порядок на государственных и муниципальных предприятиях при помощи испытанных административных методов – назначения и смены руководителей, установления сверху плановых заданий и строгой отчетности, нормативного распределения доходов и т.д. Но приходится считаться с тем, что это не совместимо с рынком, к тому же правовые и экономические основы, элементы и инфраструктура старой системы управления разрушены. Нужен интенсивный поиск методов, учитывающих накопленный отечественный и мировой опыт и адаптированных к условиям транзитарной экономики. К таким методам по нашему мнению можно отнести:

1. соотношение управленческих функций и разграничение на каждом предприятии власти государства, собственника, предпринимателя и персонала;
2. оказание влияния на унитарные предприятия, в том числе воздействие на унитарные предприятия в рамках выполнения специфических функций по развитию общественного сектора экономики (финансовая поддержка, субсидии, инвестиции, льготы и т.д.).

Сделан вывод, что существующая система управления унитарными предприятиями неэффективна и требует кардинального реформирования.

Применительно к многоуровневой структуре государственной собственности транзитной экономики РФ в диссертационном исследовании сделаны следующие рекомендации.

I. Меры по совершенствованию системы государственной собственности в корпоративном секторе.

В краткосрочном плане целесообразно проведение регулярной переаттестации государственных представителей на предмет их соответствия предъявляемым требованиям. Определенные шаги в этом направлении уже принимаются.

В рамках среднесрочного временного горизонта (со сроком реализации 2-3 года) основным вопросом является спецификация правомочий собственности государства в различных АО в зависимости от ряда критериев, важнейшим из которых следует считать размер доли государства в уставном капитале АО. Для мажоритарных пакетов акций (от 38% уставного капитала) речь должна идти о совокупности норм и процедур, позволяющих государству, как стратегическому собственнику, осуществлять функции управления, для миноритарных пакетов акций (25% и менее) - о совокупности норм и процедур, позволяющих государству, как одному из многих собственников, осуществлять функции контроля над деятельностью предприятия. Спецификация правомочий собственности государства в различных АО в сегодняшних условиях требует решения трех частных задач:

во-первых, придание большей четкости и регламентации деятельности лиц, представляющих интересы государства в АО посредством внесения корректив в уже действующие нормативные акты по этим вопросам (в основном вне рамок законотворчества Федерального Собрания РФ);

во-вторых, введение механизмов контроля над финансовыми потоками и процессом, хотя бы простого воспроизводства капитала в смешанных компаниях с участием государства в капитале, встраивание этих механизмов в схемы деятельности лиц, представляющих интересы государства в АО;

в-третьих, инвентаризация и ранжирование имеющихся в собственности государства пакетов акций в регионально-отраслевом разрезе с точки зрения исполнения доходной части бюджетов всех уровней, проведения на-

зревших институциональных реформ, не исключая в дальнейшем и проведения более активной структурно-промышленной политики.

В долгосрочном плане (срок реализации - 5-7 лет) речь может идти о постепенном выстраивании логичной системы управления принадлежащими государству акциями, долями, паями в акционерных обществах и иных предприятиях смешанной формы собственности на основе индивидуального подхода к каждому объекту управления и программно-целевого принципа. Это предполагает обязательное определение целей участия государства в капитале того или иного предприятия, четкую формулировку стоящих в связи с этим задач и документальную фиксацию путей воздействия на объект управления при наличии эффективных инструментов контроля.

Достижение всех вышеуказанных целей невозможно без отсеечения влияния узкогрупповых (частных и/или ведомственных) интересов. На практике это может быть реализовано сегодня только через специальные законы и другие нормативные документы, касающиеся не только изменений в управлении принадлежащими государству акциями, долями, паями в акционерных обществах и иных предприятиях смешанной формы собственности, но и разработки и принятия программы структурной и промышленной политики, реформирования всей системы государственной службы. Потребуется отражение всего набора управляющих воздействий на предприятия в договорах с представителями государства и доверительными управляющими, разработка и осуществление целой системы согласований между всеми вовлеченными в нее государственными органами.

II. Меры по совершенствованию системы государственной собственности на муниципальном уровне.

Применительно к муниципальному уровню государственной собственности целесообразно в каждом случае участия государства в хозяйственной жизни общества определение и фиксирование цели такого участия, которой руководствуются лица, привлекаемые в качестве управляющих. Способы достижения цели определяются муниципальными органами в исключительных случаях и только при назначении государственных служащих представителями в указанные организации. Предложения о способе достижения цели представляются управляющими и оцениваются на конкурсной основе. После этого утвержденные муниципальным органом предложения (программы деятельности управляющего) должны становиться неотъемлемой частью договора, заключаемого с управляющим и предусматривающего порядок отчетности, требования к отчетности, формы контроля, ответственность управляющего.

III. Меры по совершенствованию системы государственной собственности на региональном уровне.

Известная легкость, с которой федеральный центр пошел на перераспределение части своей собственности в пользу регионов, во многом объясняется тем, что в основном она не относилась к категории однозначно привлекательной и доходной, а потому не представляла первостепенного интереса для крупного олигархического капитала. В итоге массив собственности, включая пакеты акций, доли, пай, контролируемый региональными властями, стал постепенно пополняться. На региональном уровне государственной власти более разумным при решении этого вопроса является:

- распространить на собственность субъектов Федерации, по крайней мере, в отношении тех предприятий, пакеты акций которых федеральный центр собирается передавать в регионы, схемы и механизмы управления по аналогии с федеральными пакетами акций. Запуску этого процесса должно предшествовать тщательное изучение ситуации на предприятиях, акции которых были переданы властям регионов ранее;
- увязать возможность передачи федеральных пакетов акций в собственность субъектов Федерации с количеством уже закрепленных пакетов акций по региональной собственности (включая муниципальную), сроками их раскрепления, эффективностью предыдущих продаж с включением всех этих вопросов в официальные документы по межбюджетным отношениям;
- разграничить компетенцию Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований в сфере реформирования отношений собственности, включая управление ею, в свете последних инициатив федерального центра по реформированию управленческих структур и укреплению властной вертикали (пакет Указов и законопроектов Президента РФ, обнародованных в мае-июне 2000 г.). Определенные возможности по организации представления интересов федерального центра на предприятиях смешанной формы собственности и контролю над качеством этого представления открываются в связи с введением института полномочных представителей Президента РФ в 7 федеральных округах. Необходимо тщательно продумать и четко определить возможности этого института, порядок его взаимодействия с федеральными и региональными органами по управлению имуществом.

IV. Меры по совершенствованию системы государственной собственности на федеральном уровне.

Начало новому этапу реформирования отношений собственности в России положило одобрение Постановлением Правительства РФ N 1024 от 9 сентября 1999 г. Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации. Данный документ, как и одобренные

Правительством России летом 2000 г. “Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу”, исходит из того, что в сегодняшних условиях основными направлениями политики государства в области управления государственным имуществом могут считаться:

- повышение эффективности управления государственным имуществом, остающимся в собственности государства;
- приватизация значительной части государственного имущества.

В целях повышения эффективности работы **федеральных государственных унитарных предприятий** и в соответствии с Концепцией управления государственным имуществом целесообразно следующее:

- Заключение, изменение и расторжение контрактов с руководителями федеральных государственных унитарных предприятий должно осуществляться федеральными органами исполнительной власти, на которые возложены координация и регулирование деятельности в соответствующих отраслях и сферах управления, по согласованию с Министерством имущества Российской Федерации.
- Рассмотрение этим Министерством представленных на согласование контрактов, вносимых в них изменений или предложений не должно превышать 10 дней со дня поступления в Министерство соответствующих документов. Данное Министерство также в праве делегировать свои полномочия соответствующему территориальному органу Министерства.
- Министерство государственного имущества должно в 2-месячный срок завершить разработку и утвердить в установленном порядке примерный контракт с руководителем унитарного предприятия. При этом оно должно предусмотреть в нем следующие дополнительные основания для его расторжения: невыполнение утвержденных в установленном порядке показателей экономической эффективности деятельности унитарного предприятия; необеспечение проведения аудиторских проверок унитарного предприятия; несоответствие руководителя унитарного предприятия занимаемой должности, установленное по результатам его аттестации; невыполнение решений Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти; совершение сделок с имуществом, находящемся в хозяйственном ведении унитарного предприятия, с нарушением требований законодательства и определенной уставом унитарного предприятия специальной правоспособности предприятия; наличие по вине руководителя на унитарном предприятии более чем 3-месячной задолженности по заработной плате.

Вследствие этого для осуществления институциональных преобразований в экономике необходим комплекс мер следующего характера:

- формирование вертикально-интегрированных структур;
- содействие принятию решений о реорганизации или банкротстве предприятий, имеющих значительную задолженность перед бюджетом, по инициативе собственников, с тем чтобы капитализировать задолженность в ликвидные акции вновь образованных в результате реорганизации эффективных компаний;
- реструктуризация крупных предприятий с выделением имущественного комплекса, необходимого государству для решения общегосударственных задач, с созданием на его базе 100-процентного государственного акционерного общества и продажей остального имущества для развития нового производства либо проведение диверсификации производства;
- приобретение и последующая продажа акций за счет внесения земельных участков в уставный капитал акционерных обществ.

В Заключении работы подведены итоги исследования, сделаны теоретические и практические выводы и рекомендации.

Основные положения и выводы диссертационной работы отражены в следующих публикациях автора:

1. Елшина И.С. Роль государственной собственности в формировании сбалансированных рыночных отношений // "Державинские чтения". - Тамбов, 1996. - 0,04 п.л.

2. Елшина И.С. О некоторых аспектах приватизации на Тамбовщине. // "Экономика региона": материалы межрегиональной научно-практической конференции. - Тамбов, 1998 - 0,04 п.л.

3. Елшина И.С. О необходимости переосмысления экономической деятельности государства в современных условиях // "Державинские чтения": материалы научной конференции преподавателей и аспирантов. - Тамбов, 1999. - 0,04

4. Елшина И.С. О проблеме гармонизации интересов в условиях транзитарной экономики // Размышления о путях совершенствования экономической системы России. Сб. науч. статей. - Тамбов: ТРО ВЭО России. - Издательство ТГУ, 2000.- 0,3 п.л.

Подписано в печать 31.05.2002 г. Формат 60×84/16. Объем – 1,39 п.л. Тираж – 100 экз.
Заказ № 1144. Бесплатно. 392008, Тамбов, ул. Советская, 181а. Издательство ТГУ
им. Г.Р. Державина.